



# Marco legal de la cocción limpia en el Perú

---

## Contenido

1.	Introducción .....	2
2.	Mecanismos legales para la promoción de la cocción limpia .....	2
2.1.	Decretos .....	2
	Decreto de Urgencia N° 069-2009 .....	2
	Decreto de Urgencia N° 025-2010 .....	3
	Decreto Supremo N° 015-2009-VIVIENDA.....	3
	Decreto Supremo N° 045-2009-EM .....	3
2.2.	Fondos .....	3
	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES).....	3
	Fondo de Inclusión Social Energética (FISE) .....	4
2.3.	Planes .....	4
	Plan de Acceso Universal a la Energía 2013-2022.....	4
2.4.	Políticas públicas .....	5
	Política energética Nacional del Perú 2010-2040 .....	5
2.5.	Línea cronológica de la aprobación de mecanismos legales relevantes a la cocción rural limpia en Perú.....	6
3.	Mecanismos legales potencialmente aplicables a la cocción limpia .....	7
	Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, Invierte.pe .....	7
	Asociaciones Público Privadas (APP).....	7
	Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) .....	7
	Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos. Ley N°30215.....	8
4.	Identificación de los vacíos legales existentes para la promoción de la cocción limpia en el Perú .....	9
5.	Análisis de políticas públicas en cocción limpia en otros países de la región.....	10
	Guatemala.....	10
6.	Bibliografía .....	12

## 1. Introducción

El Perú no cuenta a día de hoy con un marco legislativo específico para la promoción de las cocinas mejoradas ni de cocción limpia. Desde los años 90, son distintas las iniciativas que vienen desarrollándose en el ámbito de la cocción limpia, sin embargo todas estas iniciativas responden a esfuerzos puntuales con mayor o menor relación entre ellas, pero sin una política pública que las englobe como eje vertebrador.

Son distintos los ministerios que, desde diferentes ópticas, abordan la problemática, pero al no existir una política común que englobe todas esas acciones, en ocasiones se encuentran vacíos legales entre distintos esfuerzos aislados.

## 2. Mecanismos legales para la promoción de la cocción limpia

Sí bien no hay una política pública en materia de cocción que vertebre todas las iniciativas al respecto con un enfoque y objetivo común, si encontramos distintos mecanismos legales que favorecen a combatir la problemática.

### 2.1. Decretos

Existen tres tipos de decretos en la legislación peruana; los Decretos Supremos, los Decretos Legislativos y los Decretos de Urgencia.

- Un Decreto Supremo es una norma de rango inferior a una ley, emitida por el Presidente de la República y con un refrendo ministerial.
- Un Decreto Legislativo es una norma de rango legal, emitida por el Poder Ejecutivo por delegación expresa de facultades legislativas por el Congreso de la República.
- Un Decreto de Urgencia es una norma de rango legal, emitida por el Poder Ejecutivo en materia económica y con cargo a revisión por parte del Congreso de la república.

#### Decreto de Urgencia N° 069-2009

Este decreto, refrendado en el año 2009, autoriza a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a emplear hasta un máximo del 5% de los recursos procedentes del canon y la regalía minera al mejoramiento de la vivienda en hogares en situación de pobreza extrema ubicados en el ámbito de la sierra, a través de la implementación de cocinas mejoradas certificadas, la provisión de agua segura y el manejo de excretas.

Se hace efectivo mediante el Decreto de Urgencia N° 060-2009.

### Decreto de Urgencia N° 025-2010

Este Decreto de Urgencia, refrendado en el año 2010, modifica los artículos 1 y 3 del Decreto de Urgencia N°069-2009, ampliando su ámbito de aplicación a los hogares en situación de pobreza en el ámbito nacional.

### Decreto Supremo N° 015-2009-VIVIENDA

Decreto emitido y refrendado en el año 2009, que establece la aprobación de la Norma Técnica Cocina Mejorada que permite la validación de cocinas mejoradas a leña.

Además, otorga al Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), dependiente del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la responsabilidad de efectuar la evaluación y certificación de las Cocinas Mejoradas con respecto a la norma aprobada en el mismo decreto.

### Decreto Supremo N° 045-2009-EM

Decreto emitido y refrendado en el año 2009, que establece la prohibición de la venta de kerosene y diésel N°1 por servir como insumo químico para la fabricación de estupefacientes. En su Artículo 2 planteaba el establecimiento de un Programa de Sustitución de consumo doméstico de kerosene por Gas Licuado de Petróleo (GLP), programa que finalmente sería sustituido por el programa NINA (posterior cocina Perú) e implementado por el MINEM. Este programa trabajó en una primera fase (NINA) con cocinas mejoradas a biomasa y en una segunda (Cocina Perú) con cocinas a GLP.

Enmarcado en el Decreto Supremo N1 042-2005 y el Decreto Legislativo N° 824, este decreto no se justifica desde el punto de vista del acceso a la energía o desde un punto de vista ambiental, sino desde la lucha contra el narcotráfico.

## 2.2. Fondos

Hasta la fecha, Perú cuenta con dos fondos que aportan dinero a proyectos de cocción limpia, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y el Fondo de Inclusión Social Energética (FISE).

### Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)

Creado con el Decreto Legislativo N° 657 en el año 1991, FONCODES busca la mejora de las condiciones de vida de los hogares, incorporando innovaciones en las cocinas, uso de agua, manejo de residuos sólidos y ordenamiento de la vivienda.

Su ámbito de aplicación son centros poblados con al menos 40 hogares, ubicados en distritos rurales y en pobreza extrema (quintil 1 de pobreza).

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) implementa el componente Mejora de la vivienda en el programa Haku Wiñay/ Noa Jayatay de FONCODES, mediante el cual se financian e implementan proyectos de cocinas mejoradas fijas a biomasa.

Fondo de Inclusión Social Energética (FISE).

La Ley 29852, publicada en el año 2012, ordenó la creación del FISE como un sistema de compensación energética que permita un esquema de compensación social y de servicio universal energético para los sectores más vulnerables de la población.

El reglamento que rige FISE, aprobado mediante el Decreto Supremo N°021-2012, autoriza a financiar proyectos en concordancia con el Plan de Acceso Universal a la Energía, así como con los fines de la Ley 29853. En resumen, FISE permite brindar subsidios para el acceso a la energía en la frontera energética.

### 2.3. Planes

Los planes son sistematizaciones diseñadas antes de concretar acciones, de manera que esas acciones puedan enfocarse a los objetivos deseados. En el ámbito de la cocción limpia en el Perú, el único plan que encontramos es el Plan de Acceso Universal a la Energía 2013-2022.

#### Plan de Acceso Universal a la Energía 2013-2022

Plan nacional aprobado en el año 2013, que tiene como Objetivo General *promover desde el ámbito energético el desarrollo económico eficiente, sostenible con el medio ambiente y con equidad, implementando proyectos que permitan ampliar el acceso universal al suministro energético, priorizando el uso de fuentes energéticas disponibles, debiendo establecer su viabilidad técnica, social y geográfica de los proyectos mencionados, con el objeto de generar una mayor y mejor calidad de vida de las poblaciones de menores recursos en el país, en el período 2013-2012<sup>1</sup>.*

Entre sus objetivos específicos cuenta con el de brindar *acceso a tecnologías/ combustibles para cocinas y calentar: cocinas mejoradas, gas natural, GLP y biogás (biodigestores).*

El Plan de Acceso Universal a la Energía 2013-2022 es la única iniciativa que consigue que la Política Energética Nacional del Perú 2010- 2040 articule fondos destinados a la cocción limpia en el marco de una política nacional. El marco legal que lo implementa incluye la Ley N° 29852, que creó el FISE y los recursos para el financiamiento de los proyectos desarrollados en el marco del plan son:

- El Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), creado mediante Ley No. 29852.
- Transferencias del Sector Público
- Fondos creados por el Estado
- Fuentes de financiamiento externas
- Aportes, asignaciones y donaciones
- Recursos a través de convenios
- Recursos considerados en el Plan Nacional de Electrificación Rural 2013 – 2022
- Otros recursos

---

<sup>1</sup> Resolución Ministerial N°203-2013-MEM-DM

## 2.4. Políticas públicas

Las políticas públicas son guías para el desarrollo de programas, proyectos y actividades que los Estados diseñan con el fin de satisfacer las necesidades de la sociedad. Perú no cuenta en la actualidad con una política específica de cocción limpia. No obstante, políticas públicas en materia de energía engloban ligeramente algunos aspectos de la problemática de la cocción limpia

### Política energética Nacional del Perú 2010-2040

En el año 2010, mediante el decreto supremo N° 064-2010-EM, se aprueba la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040. Sus objetivos, siendo el tercero y el séptimo los más relevantes en el entorno de la cocción rural limpia, son:

1. Contar con una matriz energética diversificada, con énfasis en las fuentes renovables y la eficiencia energética.
2. Contar con un abastecimiento energético competitivo.
3. Acceso universal al suministro energético.
4. Contar con la mayor eficiencia en la cadena productiva y de uso de la energía.
5. Lograr la autosuficiencia en la producción de energía.
6. Lograr la autosuficiencia en la producción de energéticos.
7. Desarrollar la industria del gas natural, y su uso en actividades domiciliarias, transporte, comercio e industria, así como la generación eléctrica eficiente.
8. Fortalecer la institucionalidad del sector energético.
9. Integrarse con los mercados energéticos de la región, que permita el logro de la visión de largo plazo.

El objetivo 3 tiene como lineamiento subsidiar de manera temporal y focalizada el costo de la energía en los segmentos poblacionales de bajos ingresos. Este lineamiento englobaría las iniciativas de subsidio del balón de GLP llevado a cabo por el FISE.

Por otro lado, el objetivo 7 tiene como lineamiento el ampliar y consolidar el uso del gas natural y el GLP en la población del Perú. De nuevo, este lineamiento englobaría los esfuerzos de FISE con GLP.

Como se puede apreciar, la principal política pública en materia de energía del Perú apenas toca la problemática de la cocción rural limpia, más allá de los esfuerzos hechos con respecto a GLP. Cabe recordar que el GLP requiere de líneas de distribución para el combustible, por lo que las zonas más aisladas del país no podrán beneficiarse de los esfuerzos hechos con este tipo de combustible.

## 2.5. Línea cronológica de la aprobación de mecanismos legales relevantes a la cocción rural limpia en Perú.

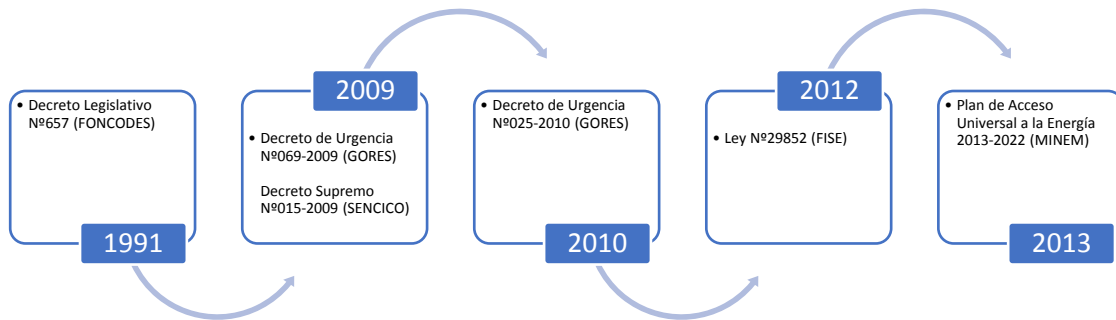


Diagrama 1: Línea cronológica de la aprobación de mecanismos legales relevantes a la cocción rural limpia en el Perú. Fuente: Elaboración propia.

### 3. Mecanismos legales potencialmente aplicables a la cocción limpia

Existen mecanismos legales actualmente en el Perú que pueden ser aplicados a promocionar la cocción limpia a nivel rural. Algunos de estos mecanismos han podido ser implementados con cierto éxito en proyectos de electrificación rural, con la particularidad de que los sistemas de generación eléctrica, a diferencia de las tecnologías para la cocción limpia, si pueden ser considerados como un bien público para la Estado.

Algunos de los que más potencial aplicabilidad tendrían se indican a continuación.

#### Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, Invierte.pe

Aprobado en 2016 mediante el Decreto Legislativo Nº 1252, Invierte.pe es el nuevo sistema de inversiones públicas que sustituye al antiguo Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).

El nuevo sistema de inversiones espera ser más eficiente y ágil en los procesos que conllevan los proyectos y programas de inversión pública. Para ello, introduce como novedades distintivas del SNIP, una programación multianual con horizontes a tres años, lo que permite trabajar en el largo plazo. También se destaca como novedoso el hecho de que deben considerarse recursos para operación y mantenimiento de los proyectos.

La cuestión del mantenimiento sería una componente más que interesante a incorporar en las iniciativas de cocción rural limpia. Sin embargo, Invierte.pe está dirigido al financiamiento de proyectos de infraestructura pública, y las tecnologías empleadas para cocinar en áreas rurales no son consideradas por el momento bienes públicos, sino privados.

#### Asociaciones Público Privadas (APP)

*Las APP son modalidades de participación de la inversión privada en la cual se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública, proveer servicios públicos y/o prestar los servicios vinculados a éstos que requiera brindar el Estado, así como desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica<sup>2</sup>.*

De igual manera que Invierte.pe, las APP son mecanismos dirigidos a proyectos de infraestructura pública, los cuales no incluyen por el momento a la cocción rural limpia.

#### Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)

*El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) es un fondo establecido en la Constitución Política del Perú, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del*

---

<sup>2</sup> <http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=2&jer=5902>



*país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país*<sup>3</sup>.

Los recursos del fondo se transfieren de manera íntegra a las municipalidades del país, las cuales deberían invertirlo en un 70% para proyectos de inversión y en un 30% para gastos corrientes. Sin embargo, el MEF afirma que en la actualidad se emplea la práctica totalidad del fondo en cubrir gastos corrientes. Este hecho ha propiciado un proyecto de Ley en el Congreso para que los gobiernos municipales tengan que invertir los fondos correspondientes de FONCOMUN en nutrición y mejora de la educación básica, donde podrían entrar proyectos de cocción rural limpia.

No obstante, de nuevo como en los casos anteriores, FONCOMUN destina sus fondos a inversión en mejora de infraestructura pública, chocando de nuevo con la concepción de la cocina como bien privado.

### Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos. Ley N°30215

*Esta Ley promueve, regula y supervisa los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos que se derivan de acuerdos voluntarios que establecen acciones de conservación, recuperación y uso sostenible para asegurar la permanencia de los ecosistemas*<sup>4</sup>.

Según FAO, los servicios ecosistémicos son la multitud de beneficios que la naturaleza aporta a la sociedad. Es decir, que los servicios ecosistémicos son los beneficios económicos, sociales y ambientales directos e indirectos que las personas obtienen del buen funcionamiento de los ecosistemas. Por lo tanto, los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos (MRSE) son esquemas, herramientas, instrumentos e incentivos que permiten generar e invertir recursos a cambio de la conservación, recuperación y uso sostenible de los ecosistemas.

El artículo 7, numeral 7.1, letra b de la ley indica como modalidad de retribución el *financiamiento de acciones de desarrollo productivo e infraestructura básica sostenibles en beneficio directo de la población involucrada en el mecanismo*. Por lo tanto, los MRSE podrían financiar tecnologías para la cocción rural limpia como infraestructura básica sostenible en compensación de programas de conservación, recuperación y uso sostenible de los ecosistemas.

En este caso los fondos no irían destinados a infraestructura pública como en los mecanismos anteriores, pudiéndose aplicar sin incompatibilidad al financiamiento de cocinas limpias.

---

<sup>3</sup> <https://www.mef.gob.pe/es/transferencias-a-gobierno-nacional-regional-y-locales/base-legal-y-aspectos-metodologicos/fondo-de-compensacion-municipal-foncomun>

<sup>4</sup> Ley N°30215

## 4. Identificación de los vacíos legales existentes para la promoción de la cocción limpia en el Perú

Perú tiene la necesidad de afrontar la problemática de la cocción limpia a nivel rural de una manera ordenada y eficiente. Sin embargo, como se ha podido observar, no existe una política pública que aborde la problemática y las políticas en las que podría englobarse apenas se menciona.

No obstante, no son pocos los mecanismos legales que permiten trabajar las tecnologías de cocción limpia a nivel rural de manera eficaz, pese a que en ocasiones no tienen en cuenta aspectos concretos de la problemática. Además, algunos mecanismos existentes no son por el momento aplicables por la concepción de bien privado que tienen las tecnologías de cocción limpia.

La NAMA RER No Conectada tiene el potencial de convertirse en la primera política pública que aborde el acceso a la energía a nivel rural desde un enfoque amplio en el que se incluyan problemáticas como la cocción. Por lo tanto, es preciso que tenga en cuenta los problemas descritos a continuación.

### *Invertir fondos públicos en mantenimiento*

Hasta la fecha, todos los mecanismos existentes tienen un enfoque de financiamiento de la instalación, no atendiendo al mantenimiento ni al remplazo de elementos clave de las cocinas.

El estudio “Influencia del estado de la rejilla y cámara de combustión en el desempeño de las cocinas mejoradas modelo Inkawasi” llevado a cabo por el proyecto EnDev en el año 2014, concluye que algunas de las cocinas estudiadas pierden alrededor de un 30% de su eficiencia cuando ciertas piezas se deterioran. También concluye que la rejilla y la cámara de combustión tienen una vida útil limitada de entre 45 y 52 meses, por lo que es preciso el reemplazo de estas partes para garantizar el correcto funcionamiento de la cocina.

Para garantizar los objetivos de la NAMA en reducciones de GEI, es preciso garantizar la eficiencia de la tecnología instalada no sólo en el momento de su instalación, sino a lo largo de su vida útil. Por este motivo, deben habilitarse mecanismos que permitan planes de monitoreo, mantenimiento y reemplazo de piezas cuando llegue el momento de hacerlo.

### *Considerar la cocina como bien público*

La principal barrera por la cual muchos de los mecanismos de financiamiento estatales no pueden financiar tecnologías limpias de cocción, es el hecho de ser considerada un bien privado. Si atendemos al ejemplo de los sistemas fotovoltaicos administrados con sistemas “pay as you go” a través de la tarifa BT8, observamos que es posible considerar un bien que está instalado en el hogar de la persona usuaria como bien público. De esta forma, se abren muchos mecanismos de financiamiento estatales para la tecnología, permitiendo además atender a problemáticas como la del mantenimiento y reemplazo de piezas.

No obstante, habría que desarrollar una metodología de uso y redefinir el concepto de cocina, de forma que se comprenda como sistema y no tanto como tecnología concreta.

## 5. Análisis de políticas públicas en cocción limpia en otros países de la región

De igual manera que en Perú, en la región tampoco abundan las políticas públicas que aborden de una manera clara y definida la problemática de la cocción limpia. Sin embargo, algunos países como los descritos a continuación, han sabido incorporar la problemática entre sus políticas energéticas, sociales y ambientales.

### Guatemala

Guatemala ha desarrollado distintas políticas para la conservación de sus bosques, en las cuales ha incorporado elementos de cocción limpia, desde el análisis del impacto que las cocinas tradicionales tienen en los bosques.

Un ejemplo es la incorporación del uso eficiente de la leña a nivel doméstico como línea estratégica en la Estrategia Nacional de Producción Sostenible y uso Eficiente de Leña 2013-2024 elaborada por el Instituto Nacional de Bosques.

Pero la que quizás más impacto esté teniendo en la problemática, es la política energética de Guatemala 2013-2027. Esta política nacional estableció como su quinto y último eje la reducción del uso de leña en el país, planteando para ello dos objetivos claramente enfocados en la cocción limpia:

- Incrementar el uso de estufas ahorradoras de leña.
- Sustituir el uso de leña por otras fuentes energéticas en los hogares.

#### *Incrementar el uso de estufas ahorradoras de leña*

Para este objetivo se planteó como meta a largo plazo la puesta en funcionamiento de 100.000 cocinas mejoradas acompañadas del desarrollo de capacidades en el uso de la leña de forma eficiente y adecuada.

Una de las acciones para lograr esta meta fue la coordinación del desarrollo e implementación de un plan nacional para el uso de estufas eficientes de leña, el cual fue presentado en mayo de 2014 en colaboración con varios actores.

El Plan de acción nacional de Guatemala para estufas y combustibles limpios supone un compromiso político para salvar las barreras que impiden la adopción de cocinas y combustibles limpios a gran escala, contribuyendo a organizar la información e identificar las actividades relevantes para todos los actores del sector.

*Sustituir el uso de leña por otras fuentes energéticas en los hogares.*

Para este objetivo se planteó una meta a largo plazo de sustituir el uso de la leña por otro insumo energético en un 25% de los hogares. Entre las actividades para conseguir la meta entran la información y concienciación sobre el uso de insumos energéticos más eficiente, así como su promoción en sustitución de la leña.

Esta meta demuestra el interés de promover tecnologías limpias y eficientes de cocción, atendiendo progresivamente a la escalera energética que plantea Van der Kroon et al. (2013).

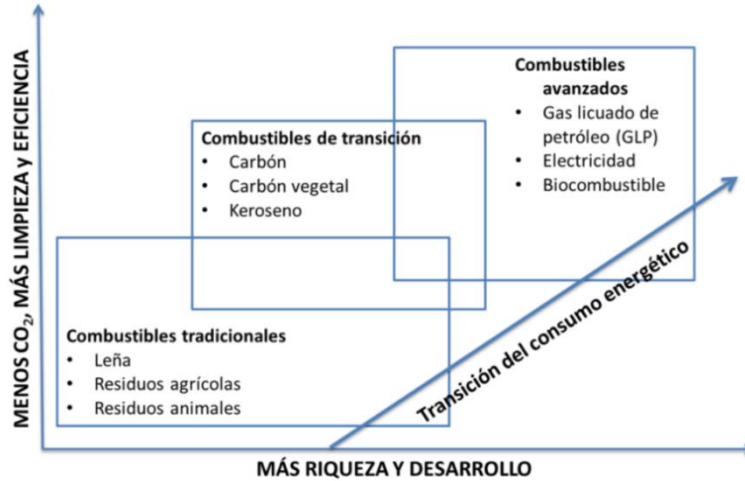


Diagrama 2: Escalera energética. Fuente: Van der Kroon et al. (2013)

## 6. Bibliografía

- **Bernilla, J.H., Moreno, A., Cabezudo, C. (2014).** *Influencia del estado de la rejilla y cámara de combustión en el desempeño de las cocinas mejoradas modelos Inkawasi*. Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú.
- **Decreto Legislativo N°657 (1991).** Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 15 de agosto de 1991.
- **Decreto Supremo N°009-2016-MINAM (2016).** Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 21 de julio de 2016.
- **Decreto Supremo N°015-2009-VIVIENDA (2009).** Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 18 de agosto de 2009.
- **Decreto Supremo N°021-2012-VIVIENDA (2012).** Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 09 de junio de 2012.
- **Decreto Supremo N°045-2009-EM (2009).** Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 29 de abril de 2009.
- **Decreto Supremo N°064-2010-EM (2010).** Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 24 de noviembre de 2010.
- **Decreto de Urgencia N°025-2010 (2010).** Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de abril de 2010.
- **Decreto de Urgencia N°069-2009 (2009).** Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 27 de junio de 2009.
- **INSTITUTO NACIONAL DE BOSQUES (2015).** *Estrategia Nacional de Producción Sostenible y Uso Eficiente de Leña 2013 - 2014*. Serie Institucional ES-002(2015). Guatemala. Pp. 43.
- **Ley N°. 29825.** Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 13 de abril de 2012.
- **Ley N°. 30215.** Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 29 de junio de 2014.
- **Ministerio de Energía y Minas de Guatemala (2013).** Política Energética 2013-2027.
- **Ministerio de Energía y Minas de Guatemala (2014),** Plan de acción nacional de Guatemala para estufas y combustibles limpios.
- **Resolución Ministerial N°. 203-2013-MEM-DM.** Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 28 de mayo de 2013.

- **Van der Kroon, B., Brouwer, R. y P.J.H. van Beukering (2013).** *The Energy Ladder: Theoretical Myth or Empirical Truth? Results from a Meta-Analysis*". *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 20, 504-513.